



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-018-03/2014
P/14/027

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/027 – wykonywanie zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Rafał Dmytrenko, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 90881 z dnia 30.07. 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Braniewa ul. Kościuszki 111, 14-500 Braniewo (w dalszej treści wystąpienia „Urząd” lub „Miasto”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Burmistrz Monika Trzcńska.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości,¹ wykonywanie przez Miasto zadań oświatowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą powyższej oceny było przede wszystkim zapewnienie szkołom i placówkom oświatowym w okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2010 – 2014, właściwych warunków do realizacji ich zadań statutowych oraz prawidłowe wykorzystanie środków budżetowych na realizację tych zadań.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała natomiast na niezapewnieniu przez Gminę środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w ustawowej wysokości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie szkołom i placówkom oświatowym warunków do realizacji zadań statutowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W roku szkolnym 2014/2015, Miasto prowadziło trzy szkoły podstawowe z 51 oddziałami (łącznie 1.170 uczniów), dwa gimnazja z 26 oddziałami (613 uczniów) oraz jedno przedszkole z 5 oddziałami (123 wychowanków). Ponadto, w trzech szkołach podstawowych prowadzono łącznie 9 oddziałów przedszkolnych (dla 182 wychowanków). Średnia liczba uczniów, w przeliczeniu na jeden oddział, wynosiła w szkołach podstawowych 22,9, w gimnazjach 23,6, natomiast w przedszkolu 24,6 wychowanków.

W ww. roku szkolnym Miasto dotowało jedno niepubliczne Gimnazjum dla dorosłych oraz cztery niepubliczne przedszkola.

(dowód: akta kontroli str. 3)

1.2. Miasto nie posiadało odrębnie opracowanej strategii realizacji zadań oświatowych. Założenia rozwoju oświaty zawarto w „Strategii rozwoju Miasta Braniewa do 2020 r.”², w ramach celu pn.: „Poprawa stanu lokalnej oświaty”, który to cel zamierzano osiągnąć, m.in. poprzez: „poprawę stanu bazy dydaktycznej,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Uchwała Rady Miejskiej z dnia 27 lutego 2008 r.

inicjowanie innowacyjnych programów dydaktyczno-wychowawczych i monitorowanie stanu sytuacji oświatowej”.

W „Planie rozwoju lokalnego Miasta Braniewa do 2020 r.”³ przewidziano:

- wymianę wyposażenia sal lekcyjnych w szkołach podstawowych i gimnazjach,
- podjęcie współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Braniewie w zakresie analizy możliwości zatrudnienia nauczycieli w szkołach podległych Miastu,
- dokonanie analizy wdrażania elementów programu rozwoju lokalnego w zakresie oświaty do 2020 r.,
- zagospodarowanie poddasza w Gimnazjum Nr 2,
- budowę łącznika pomiędzy budynkami dydaktycznymi Szkoły Podstawowej Nr 5 a halą sportową,
- przygotowanie pomieszczeń z przeznaczeniem na stołówkę szkolną dla Gimnazjum Nr 1 wraz z wyposażeniem.

W celu monitorowania realizacji ww. Planu rozwoju lokalnego, Miasto powołało Komisję Monitorującą⁴. W odpowiedzi na pytanie o ocenę stopnia realizacji powyższych założeń, Burmistrz podał, że z powodu zmniejszającej się liczby uczniów nie zachodziła potrzeba zwiększania powierzchni dydaktycznych (poprzez zagospodarowanie poddasza w Gimnazjum Nr 2). Z tego samego powodu zrezygnowano z budowy łącznika budynku Szkoły Podstawowej Nr 5 z salą gimnastyczną. Natomiast pomieszczenie na stołówkę szkolną dla Gimnazjum Nr 1 zostało przygotowane samodzielnie przez szkołę, bez udziału Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 4-27)

1.3. Burmistrz terminowo przedstawiał Radzie Miejskiej (w formie pisemnych sprawozdań) informacje oświatowe, o których mowa w art. 5a ust. 4 ustawy o systemie oświaty⁵. Sprawozdania te, poza informacjami ogólnymi o placówkach oświatowych - m.in. o ilości oddziałów, liczbie uczniów i nauczycieli oraz o stanie infrastruktury szkolnej, zawierały też dane o wynikach nauczania, tj. wynikach osiągniętych przez uczniów ze sprawdzianu na zakończenie szkoły podstawowej oraz o wynikach egzaminu gimnazjalnego. Corocznie przedstawiano też ogólne informacje o osiągnięciach szkół w zakresie opiekuńczym, wychowawczym i sportowym, a także informacje o wypadkach zaistniałych na terenie placówek oświatowych podległych Miastu.

(dowód: akta kontroli str. 28-62)

1.4. Miasto nie posiadało sformalizowanej procedury diagnozowania procesu realizacji zadań oświatowych. Według wyjaśnień Burmistrza, Braniewo „*jest na tyle małą miejscowością, że nie zachodziła potrzeba tworzenia odrębnych dokumentów w sprawie diagnozowania potrzeb szkół, w zakresie realizacji zadań oświatowych*”. Według składającego wyjaśnienie, za diagnozę można uznać szczegółowe przedstawianie wyników pracy szkół na forum Rady Miejskiej i jej komisji. Radni mieli bowiem możliwość oceny zarówno organizacji procesu nauczania na dany rok szkolny, jak również wyników pracy szkół.

(dowód: akta kontroli str. 63-67)

³ Uchwała Rady Miejskiej z 27 lutego 2008 r.

⁴ Uchwałą RM z dnia 28 marca 2007 r.

⁵ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz., 2572 ze zm.).

2. Kształcenie, wychowanie i opieka w szkołach i przedszkolach

2.1. W badanym okresie, Miasto dokonywało oceny potrzeb placówek oświatowych w zakresie kształcenia, wychowania i opieki nad uczniami, m.in. poprzez:

- ocenę i zatwierdzanie projektów arkuszy organizacyjnych na kolejne lata szkolne,
- analizę planów finansowych składanych przez dyrektorów, w których ujmowano potrzeby szkół w zakresie ich wyposażenia,
- analizę wniosków i uwag Komisji Oświaty Rady Miejskiej, dotyczących działalności szkół i przedszkoli.

(dowód: akta kontroli str. 68-90)

2.2. Zatwierdzając projekty arkuszy organizacyjnych, sprawdzano czy dyrektorzy placówek oświatowych uwzględniali zajęcia na potrzeby uczniów ze specjalnymi wymaganiami edukacyjnymi, określonymi na podstawie opinii i orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego. Ponadto, weryfikując realizację przez szkoły podstawy programowej, zwracano uwagę na to, czy wspierają one rozwój zainteresowań uczniów, w tym również sportowych.

(dowód: akta kontroli str. 91-103)

2.3. Zadania oświatowe Miasto realizowało również z uwzględnieniem praw mniejszości narodowych. W oparciu o wnioski rodziców uczniów, prowadzono naukę języka ukraińskiego, religii grekokatolickiej oraz religii Kościoła Zielonoświątkowego. W tym celu Miasto zatrudniło nauczyciela języka ukraińskiego oraz katechetę religii grekokatolickiej. Nauczanie religii Kościoła Zielonoświątkowego prowadzono natomiast we współpracy z Powiatem Braniewskim i Gminą Frombork.

(dowód: akta kontroli str. 104, 115-120)

2.4. Miasto zapewniło dzieciom pięcioletnim - zgodnie z wymogiem art. 14 ust. 3 ustawy o systemie oświaty - warunki do odbycia obowiązkowego, rocznego przygotowania przedszkolnego. W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, w Przedszkolu Miejskim nr 2 oraz w oddziałach przedszkolnych wszystkich publicznych szkół podstawowych, odsetek pięcioletników objętych edukacją przedszkolną wynosił odpowiednio 77%, 57%, oraz 68% ogółu dzieci w tym wieku zamieszkujących Miasto. Jednocześnie w okresie tym nie było skarg rodziców na niemożność odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego przez pięcioletników.

(dowód: akta kontroli str. 105-106)

2.5. Rekrutacje do placówek przedszkolnych prowadzono w Przedszkolu Miejskim Nr 2, a od roku szkolnego 2014/2015, także w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto. W badanym okresie nie wpłynęły od rodziców informacje o braku miejsc w przedszkolach, mimo że do przedszkola miejskiego nie zakwalifikowano w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, odpowiednio: jednego dziecka, 23 dzieci, 7 dzieci oraz 21 dzieci. Miały one bowiem możliwość uzyskania miejsca w oddziałach przedszkolnych lub w placówkach niepublicznych.

(dowód: akta kontroli str. 106)

2.6. Dla zwiększenia odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, Miasto w badanym okresie systematycznie dostosowywało liczbę oddziałów przedszkolnych, a w konsekwencji liczbę miejsc, do wzrastających potrzeb. Temu celowi służyło też wykorzystanie w 2013 r. środków dotacji przedszkolnej⁶, otrzymanej z budżetu państwa na zakup sprzętu i pomocy dydaktycznych dla

⁶ Dotacja na upowszechnianie wychowania przedszkolnego.

wszystkich oddziałów przedszkolnych oraz przedszkola miejskiego. W 2014 r., na wniosek Miasta, Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN), przyznało zwiększoną o 37,2 tys. zł subwencję oświatową, w celu dalszej poprawy wyposażenia, m.in. świetlic przedszkolnych.

W każdej szkole podstawowej podległej Miastu, zorganizowano miejsca do zabaw dla najmłodszych dzieci, które zostały urządzone i wyposażone w ramach rządowego programu „Radosna szkoła”.

(dowód: akta kontroli str.107-114, 304)

3. Kadra nauczycielska

3.1 Liczba nauczycieli, zatrudnionych w latach objętych kontrolą w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Miasto, systematycznie malała – z 249 osób w roku szkolnym 2009/2010 do 206 osób w roku szkolnym 2014/2015 (zmniejszenie o 17,3%). Nauczyciele ci zatrudnieni byli odpowiednio w ramach 231,6 i 183,9 etatów (zmniejszenie o 20,6%).

Systematycznie poprawiały się w tym okresie kwalifikacje nauczycieli. W ogólnej liczbie zatrudnionych nauczycieli wzrósł bowiem udział nauczycieli dyplomowanych (z 55 do 68,3%) oraz nauczycieli mianowanych (z 16,5% do 18,4%).

(dowód: akta kontroli str. 28-62)

3.2 Potrzeby w zakresie doskonalenia zawodowego nauczycieli Miasto diagnozowało głównie poprzez analizę stosownych wniosków składanych przez dyrektorów podległych placówek oświatowych.

Przed wydaniem przez Burmistrza zarządzeń określających plany dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, ich projekty były każdorazowo konsultowane ze związkami zawodowymi. Plany te wytyczały, zgodne z aktualnymi potrzebami placówek oświatowych, kierunki doskonalenia zawodowego kadry nauczycielskiej, wraz z określeniem maksymalnych kwot ich dofinansowania. Postanowienia ww. zarządzeń stanowiły podstawę opiniowania wniosków nauczycieli o dofinansowanie kosztów kształcenia.

Wysokość środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli (liczona jako odsetek łącznej kwoty planowanych środków na ich wynagrodzenia) wynosiła od 0,13% w 2011 r. do 0,21% w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 121-136)

Ustalone
nieprawidłowości

W żadnym z lat okresu objętego kontrolą, Miasto nie wyodrębniło środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości określonej w art. 70a ust. 1, ustawy z dnia 26 Karta Nauczyciela. Zgodnie z powołanym przepisem w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli⁷.

W ocenie Burmistrza, w podległych szkołach Miasto „zatrudnia wykształconą kadrę zgodnie z potrzebami edukacyjnymi i nie zachodziła potrzeba dodatkowego kształcenia się tej grupy pracowników”. W wyjaśnieniu w tej sprawie, Burmistrz podał ponadto, że dyrektorzy szkół przedkładali plany kształcenia i doskonalenia na kolejne lata i nie wynikała z nich potrzeba zwiększania środków na doskonalenie zawodowe, w stosunku do kwot zatwierdzonych w budżecie Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 63-67)

⁷ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r., poz. 191). W latach 2012 i 2013, mocą uregulowań okołobudżetowych, obowiązywał w tym zakresie wskaźnik „do 1%, ale nie mniej niż 0,5%.

4. Warunki lokalowe i organizacyjne

4.1 W wyniku oględzin, przeprowadzonych w pięciu szkołach prowadzonych przez Miasto, stwierdzono, że spełniały one wymagania określone w art. 5 ustawy o systemie oświaty, dotyczące bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz nauki, m.in. poprzez:

- zapewnienie dostępu do bieżącej zimnej i ciepłej wody,
- utrzymywanie pomieszczeń sanitarnych w czystości i pełnej sprawności technicznej,
- utrzymywanie otoczenia budynków szkolnych i boisk sportowych w odpowiednim stanie (ich powierzchnie były równe i utwardzone),
- zabezpieczenie studzienek kanalizacyjnych,
- zapewnienie warunków lokalowych i wyposażenia pomieszczeń dydaktycznych do wymogów realizacji podstawy programowej kształcenia ogólnego,
- zapewnienie możliwości korzystania z bibliotek (z dostępem do Internetu), świetlic oraz z urządzeń sportowych i rekreacyjnych,
- wydzielenie części edukacyjnych i zabawowych w klasach do nauczania początkowego oraz pomieszczeniach oddziałów przedszkolnych.

(dowód: akta kontroli str. 162-175)

Udzielając odpowiedzi na pytania ankietowe, dyrektorzy szkół, w których przeprowadzono oględziny stwierdzili, m.in. że:

- większość zgłaszanych Miastu potrzeb w zakresie remontów i modernizacji obiektów szkolnych została zrealizowana,
- prowadzenie zajęć w pracowniach przedmiotowych było możliwe w czterech, spośród pięciu szkół,
- w trzech spośród pięciu szkół, wyposażenie pracowni komputerowych zapewniało wszystkim uczestniczącym w zajęciach uczniom, pracę na indywidualnych stanowiskach,
- w trzech szkołach, liczba książek i czasopism w bibliotekach, w pełni odpowiadała potrzebom uczniów,
- rzutniki multimedialne znajdowały się w 57 (64,8%) salach dydaktycznych, a tablice interaktywne w 7 (8,0%) salach,
- w czterech szkołach każdy nauczyciel miał pełną możliwość korzystania ze sprzętu multimedialnego.

(dowód: akta kontroli str. 137-161)

5. Inne zadania oświatowe

5.1. Spośród zadań oświatowych, które nie były zadaniami bezpośrednio edukacyjnymi, Miasto udzielało uczniom pomocy materialnej, o której mowa w art. 90c ust.1 ustawy o systemie oświaty. Z upoważnienia Burmistrza, zarówno pomoc socjalną jak i motywacyjną, realizował bezpośrednio Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej (MOPS) z tym, że pomoc motywacyjna, w formach wyszczególnionych w art. 90c ust. 3, pkt 1 - 4 powołanej ustawy⁸, udzielana była na wniosek dyrektorów szkół.

(dowód: akta kontroli str. 176-191)

5.2 Z ustaleń kontroli wynika, że w okresie objętym kontrolą Miasto nie utworzyło rady oświatowej.

(dowód: akta kontroli str. 304)

⁸ Głównie stypendia za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe.

6. Planowanie wydatków na realizację zadań oświatowych

6.1. W toku prac nad projektami budżetów na kolejne lata okresu objętego kontrolą, Miasto dokonywało szacowania faktycznych kosztów realizacji zadań oświatowych. W tym celu, Burmistrz określał (w formie zarządzenia) podległym jednostkom wytyczne do planowania. Placówki te przygotowywały następnie projekty wydatków na poziomie na ogół przekraczającym możliwości finansowe Miasta. I tak np., w 2014 r. łączna kwota oczekiwanych przez miejskie szkoły i przedszkola środków była o 870,1 tys. zł wyższa od kwoty ostatecznie przyznanej. Do dnia zakończenia kontroli tylko Gimnazjum Nr 1 złożyło wnioski o zwiększenie planu finansowego o kwotę 9 tys. zł (wniosek ten został pozytywnie rozpatrzony).

(dowód: akta kontroli str. 176-191, 192-204, 221-222)

6.2 W latach 2011 – 2014, uwzględniając wytyczne Ministerstwa Finansów, Miasto zobligowane było obniżyć planowane pierwotnie wydatki na oświatę o łączną kwotę 1.246,9 tys. zł (najwięcej - bo aż o 660 tys. zł - w 2013 r.). Jednocześnie udział Miasta w finansowaniu zadań oświatowych z dochodów własnych, wzrósł z kwoty 6.047,5 tys. zł w 2011 r. do 6.445,4 tys. zł w 2013 r (udział ten stanowił przeciętnie ok. 35 % ogółu wydatków oświatowych).

(dowód: akta kontroli str. 176-191, 205-214)

6.3. W okresie objętym kontrolą, systematycznie (z wyjątkiem 2012 r.) zwiększały się kwoty otrzymywane przez Miasto z budżetu państwa z tytułu dotacji przedszkolnej oraz na pomoc materialną dla uczniów i dopłaty do zakupu podręczników. W 2011 r. było to 311 tys. zł, natomiast w 2014 r. już 991 tys. zł.

W okresie tym, na zadania oświatowe realizowane przez podległe placówki, pozyskano też środki z budżetu Unii Europejskiej. W 2011 r. otrzymano 126,4 tys. zł na realizację programu „Pacynkowy zawrót głowy”, a w 2012 r. – kwotę 258,4 tys. zł na realizację programu „Po nitce do kłębka”.

W latach 2013 i 2014, Miasto bezpośrednio nie korzystało ze środków unijnych na cele edukacyjne, bowiem pozyskiwaniem środków z tego źródła oraz ich wykorzystaniem zajmowały się stowarzyszenia działające na terenie podległych placówek oświatowych (m.in. stowarzyszenia edukacyjne „Drabina” oraz „Serce Otwarte jak Książka”).

(dowód: akta kontroli str. 207-208, 215)

6.4. Wydatki na zadania subwencionowane, w stosunku do wydatków Miasta ogółem, stanowiły w poszczególnych latach okresu odpowiednio: 31,3 %, 35,0%, 35,4% oraz 33,9% (wg planu na 2014 r.). Wydatki na zadania oświatowe, stanowiły natomiast odpowiednio: 37,0%, 41,6%, 43,6% i oraz 42,2% (plan na 2014 r.) wydatków ogółem.

W latach 2011 – 2013, część oświatowa subwencji ogólnej stanowiła ok. 1/4 dochodów Miasta ogółem (w poszczególnych latach było to odpowiednio 25,0%, 27,3% oraz 26,5%).

(dowód: akta kontroli str. 205, 223)

7. Finansowanie zadań oświatowych.

7.1. W latach 2011-2013, Miasto nie wykorzystywało w pełni zaplanowanych środków na zadania oświatowe. I tak, w poszczególnych latach tego okresu nie wykorzystano:

- 388 tys. zł (2,1% środków zaplanowanych na ten cel) w 2011 r.,
- 802 tys. zł (4,1%) w 2012 r.,
- 785 tys. zł (4,1%) w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 220)

7.2. W latach 2011-2014, na cele oświatowe ze źródeł europejskich wydatkowano łącznie 384,8 tys. zł, z czego 126,4 tys. zł w 2011 r. (0,7% wydatków oświatowych poniesionych w tym roku) oraz 258,4 tys. zł w 2012 r. (1,39%). Środki te przeznaczono głównie na zakup pomocy dydaktycznych oraz na pokrycie kosztów prowadzenia zajęć dodatkowych dla uczniów.

W ww. okresie, w sferze oświaty nie zrealizowano żadnych przedsięwzięć o charakterze majątkowym i z tego tytułu Miasto nie poniosło żadnych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 216-217)

7.3. Ogólna struktura wydatków na realizację zadań oświatowych, kształtowała się następująco:

- w 2011 r. wydatki bieżące wyniosły 17.755 tys. zł, w tym wynagrodzenia z pochodnymi – 14.130 tys. zł (79,6%), doskonalenie nauczycieli - 10 tys. zł (0,06%), dotacje dla placówek niepublicznych – 1.253 tys. zł (7,1%) oraz dowożenie uczniów – 1 tys. zł (0,01%);
- w 2012 r. - wydatki bieżące wyniosły 18.527 tys. zł, w tym wynagrodzenia z pochodnymi – 14.658 tys. zł (79,1%), doskonalenie nauczycieli – 11 tys. zł (0,06%), dotacje dla placówek niepublicznych – 1.376 tys. zł (7,4%);
- w 2013 r. - wydatki bieżące wyniosły 18.445 tys. zł, w tym wynagrodzenia z pochodnymi – 14.258 tys. zł (77,3%), doskonalenie nauczycieli – 13 tys. zł (0,07%), dotacje dla placówek niepublicznych – 1.728 tys. zł (9,4%) oraz dowożenie uczniów – 3 tys. zł (0,02%);
- w 2014 r. (wg założeń planu) - wydatki bieżące ustalone zostały w kwocie 19.483 tys. zł, w tym wynagrodzenia z pochodnymi – 15.058 tys. zł (77,3%), doskonalenie nauczycieli - 19 tys. zł (0,1%), dotacje dla placówek niepublicznych – 2.021 tys. zł (10,3%) oraz dowożenie uczniów 13 tys. zł (0,07%).

(dowód: akta kontroli str. 218-220)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

8. Wydatki związane z organizacją sieci szkół i przedszkoli prowadzonych przez Miasto

Opis stanu faktycznego

8.1. W latach 2011 – 2014 Miasto nie dokonywało zmian w sieci szkół oraz w sieci przedszkoli. Nie ponoszono w związku z tym żadnych dodatkowych, w szczególności na dowożenie uczniów.

(dowód: akta kontroli str. 224)

8.2. W latach 2011 – 2014 wzrastały wydatki na zadania oświatowe w przeliczeniu na jednego ucznia rocznie. Wynosiły odpowiednio: 6.976 zł w 2011 r., 7.775 zł w 2012 r., 8.174 zł w 2013 r. i 8.284 zł według planu na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 225)

9. Utrzymanie obiektów wykorzystywanych przez szkoły i przedszkola prowadzone przez Miasto

9.1. W okresie objętym kontrolą, Miasto utrzymywało stan techniczny obiektów budowlanych prowadzonych szkół i przedszkoli na poziomie zapewniającym bezpieczne ich użytkowanie. Z przeprowadzonych kontroli okresowych dotyczących

stanu technicznego budynków i urządzeń Straż Pożarna i inspekcja budowlana nie wydały żadnych zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 304)

9.2. Miasto dokonywało analiz warunków lokalowych, wyposażenia w pomoce oraz warunków BHP w podległych placówkach oświatowych – głównie na podstawie ocen, wniosków i postulatów zgłaszanych przez ich dyrektorów. Pełnym rozeznaniem w tym zakresie Miasto dysponowało zwłaszcza w okresach opracowywania projektów planów finansowych (dyrektorzy zgłaszali wówczas wykazy potrzeb w tym zakresie).

(dowód: akta kontroli str. 68-103, 176-191, 192-204, 221-222)

9.3. W okresie objętym kontrolą, Miasto dokonało analizy wyników egzaminów gimnazjalnych, porównując je z wynikami uzyskanymi przez uczniów innych szkół z terenu powiatu oraz z wynikami ogólnokrajowymi. W okresie tym sporządzono także analizę ocen egzaminacyjnych uzyskiwanych przez uczniów szkół podstawowych, kończących ten etap edukacji szkolnej. Z ustaleń kontroli wynika, iż analizy te nie były podstawą do formułowania syntetycznych ocen efektywności kształcenia w podległych Miastu szkołach.

(dowód: akta kontroli str. 76-97, 229-232)

9.4. Dodatkowe zajęcia dla uczniów były finansowane przez Miasto, po rozpatrzeniu wniosków składanych w tej sprawie przez dyrektorów szkół. Zajęcia te były następnie ujmowane w arkuszach organizacyjnych szkół. Na sfinansowanie tych zajęć Miasto pozyskiwało także dodatkowe środki finansowe, m.in. z budżetu Unii Europejskiej⁹.

(dowód: akta kontroli str. 84-85)

9.5. W okresie objętym kontrolą, w szkołach prowadzonych przez Miasto wszyscy uczniowie ze wskazaniami poradni psychologiczno-pedagogicznej (poradni PP) do nauczania indywidualnego, byli objęci tą formą kształcenia. W roku szkolnym 2011/2012 zapewniono im łącznie 60 godzin zajęć tygodniowo, a w kolejnych dwóch latach odpowiednio 93 i 87 godzin. Ponadto, w poszczególnych latach szkolnych uczniom zapewniono (w wymiarze tygodniowym):

- w roku szkolnym 2011/2012 – 123 godziny zajęć specjalistycznych¹⁰ (dla 575 spośród 588 uczniów posiadających wskazania do kształcenia w tej formie), 95 godzin zajęć dydaktyczno – wyrównawczych, którymi objęto 613 uczniów (z 619 posiadających wskazania do tej formy kształcenia) oraz 16 godzin zajęć związanych z wyborem zawodu (dla 156 uczniów),
- w roku szkolnym 2012/2013 – 119 godzin zajęć specjalistycznych (dla 550 z 579 uczniów posiadających wskazania do kształcenia w tej formie), 95 godzin zajęć dydaktyczno – wyrównawczych (dla wszystkich 468 uczniów posiadających wskazania do tej formy kształcenia) oraz 16 godzin zajęć związanych z wyborem zawodu (dla 146 uczniów),
- w roku szkolnym 2013/2014 – 129 godzin zajęć specjalistycznych (dla 603 uczniów z 660 posiadających wskazania do kształcenia w tej formie), 88 godzin zajęć dydaktyczno – wyrównawczych (dla wszystkich 434 uczniów posiadających wskazania do tej formy kształcenia) oraz 16 godzin zajęć związanych z wyborem zawodu (dla 136 uczniów).

Badania ankietowe, przeprowadzone wśród dyrektorów pięciu prowadzonych przez Miasto szkół, wykazały m.in., że:

⁹ Wysokość środków pozyskanych na ten cel przedstawiono pkt. 6.2. i 7.1. niniejszego wystąpienia.

¹⁰ Tj. korekcyjno-kompensacyjnych, logopedycznych, socjoterapeutycznych i innych o charakterze terapeutycznym.

- wszyscy dyrektorzy określili ofertę zajęć pozalekcyjnych na podstawie zidentyfikowanych potrzeb i oczekiwań uczniów oraz w niektórych przypadkach także orzeczeń poradni PP,
- zdaniem trzech dyrektorów, składane przez nich wnioski o przydział dodatkowych godzin zajęć zostały w pełni uwzględnione przez Miasto, a w ocenie jednego – tylko częściowo (jeden z ankietowanych dyrektorów podał, iż nie składał takich wniosków),
- całoroczną pracę z uczniami uzdolnionymi zapewniono w czterech szkołach,
- w czterech szkołach opieką świetlicową objęto wszystkich chętnych uczniów, a w jednej tylko wyodrębnione grupy (liczebność grup świetlicowych nie przekraczała 25 uczniów).

(dowód: akta kontroli str. 137-161 i 226)

10. Wydatki Miasta ponoszone na wynagrodzenia oraz na kształcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli

10.1. W okresie od 2009 r. do 2013 r. wydatki na wynagrodzenia nauczycieli, w relacji do wydatków bieżących na oświatę, utrzymywały się na zbliżonym poziomie i w kolejnych latach tego okresu wynosiły odpowiednio: 66,6%, 66,6%, 68%, 66,7% oraz 65,1%.

(dowód: akta kontroli str.233)

10.2. Zasady wynagradzania nauczycieli, w tym wysokość stawek, szczegółowe warunki przyznawania dodatku za wysługę lat, dodatku motywacyjnego i funkcyjnego, dodatku za trudne warunki pracy oraz szczegółowy sposób obliczania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, zostały określone stosowną uchwałą Rady Miejskiej¹¹. Zasady te były zgodne ze stosownymi przepisami ustawy Karta Nauczyciela i o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 234-240)

10.3. W okresie objętym kontrolą, Miasto wypłacało dodatek uzupełniający dla nauczycieli, którzy nie osiągnęli średnich wynagrodzeń na poziomie określonym w art. 30 ustawy Karta Nauczyciela. W poszczególnych latach dodatek ten wypłacono:

- 2011 r. – nauczycielom dyplomowanym, mianowanym i stażystom (w łącznej kwocie 214,8 tys. zł),
- 2012 r. – nauczycielom dyplomowanym i stażystom (183,7 tys. zł),
- 2013 r. – nauczycielom dyplomowanym, mianowanym i stażystom (149,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 241-243)

11. Wydatki ponoszone na funkcjonowanie przedszkoli i oddziałów przedszkolnych

11.1 W badanym okresie Miasto finansowało funkcjonowanie przedszkola miejskiego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz dotowało przedszkola niepubliczne. W poszczególnych latach tego okresu, na edukację przedszkolną w placówkach tych wydatkowano:

- w 2011 r. – 1.509,0 tys. zł (średnio na jednego wychowanka 5.167 zł),
- w 2012 r. – 1.692,5 tys. zł (5.604 zł),
- w 2013 r. – 1.965,1 tys. zł (5.646 zł).

¹¹ Uchwała Rady Miejskiej Braniewa z 25 marca 2005 r.

Na ten cel, w 2013 r. i 2014 r. Miasto otrzymało z budżetu państwa dotacje przedszkolne w wysokości odpowiednio 302 tys. zł oraz 831 tys. zł.

Dotacje przekazane przez Miasto na funkcjonowanie przedszkoli niepublicznych w latach 2011 – 2014 wynosiły odpowiednio: 1.253 tys. zł, 1.239 tys. zł, 1.495 tys. zł oraz 1.670 tys. zł (wg planu wydatków na 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 215 i 244)

11.2. Wysokość opłat, pobieranych od rodziców wychowanków uczęszczających do prowadzonego przez Miasto przedszkola, była zgodna z art. 14 ust. 5 ustawy o systemie oświaty i od 2013 r. wynosiła jeden złoty za każdą godzinę zajęć przekraczającą obowiązkowe 5 godzin realizacji podstawy programowej. Informacja o wysokości nowych opłat za przedszkole została przekazana rodzicom oraz wywieszona na tablicach informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 245)

12. Wydatki ponoszone na zadania związane z dowożeniem uczniów do szkół i przedszkoli

12.1. W okresie objętym kontrolą Miasto nie zorganizowało ani nie finansowało dowożenia uczniów do podległych szkół, gdyż żaden z nich nie spełniał kryteriów uprawniających do bezpłatnego dowozu. Refundowano natomiast koszty dowożenia uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych do szkół spoza Braniewa. I tak np. w roku szkolnym 2014/2015, na podstawie umowy z rodzicami, Miasto zwracało im koszty dowożenia dwójki dzieci do specjalistycznej placówki edukacyjnej w Elblągu. Na ten cel zaplanowano kwotę 13 tys. zł.

Dowożenie uczniów szkół podległych Miastu, którzy mieszkają poza Braniewem, zapewnia gmina wiejska Braniewo.

(dowód: akta kontroli str. 220)

13. Wydatki ponoszone na finansowanie szkół i przedszkoli niepodlegających Miastu

13.1 Zasady udzielania i rozliczania dotacji innym, niż prowadzone przez Miasto, szkołom i przedszkolom, określone były w stosownych uchwałach Rady Miejskiej¹² oraz zarządzeniach wykonawczych Burmistrza. W obowiązującym na dzień kontroli zarządzeniu z 14 kwietnia 2014 r. określono m.in. wysokość dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia gimnazjów (z wyszczególnieniem uczniów pełnoletnich), na jednego ucznia lub wychowanka niepełnosprawnego (licząc zgodnie z tzw. wagami przeliczeniowymi, określonymi w metryczce subwencji oświatowej) oraz stawki dotacji na jedno dziecko w przedszkolach niepublicznych.

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, wysokość dotacji dla gimnazjum oraz przedszkoli niepublicznych, wynosiła:

- w 2012 r. – 137 tys. zł (gimnazjum), 1.239 tys. zł (przedszkola niepubliczne),
- w 2013 r. – odpowiednio 233 tys. zł i 1.495 tys. zł,
- według planu na 2014 r. – 351 tys. zł i 1.670 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 246-257)

14. Wydatki budżetu Miasta, ponoszone w związku z realizacją zadań edukacyjnych na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych

14.1 W okresie objętym kontrolą, jedyną formą realizacji przez Miasto zadań edukacyjnych na rzecz mniejszości narodowych, było nauczanie języka

¹² Uchwały Rady Miejskiej Braniewa z 22 listopada 2011 r. oraz 17 grudnia 2013 r.

ukraińskiego. Na potrzeby wszystkich uczniów z terenu Miasta, których rodzice wyrazili taką wolę, prowadzono je w Szkole Podstawowej Nr 6. Koszty zatrudnienia nauczyciela języka ukraińskiego wynosiły 49,6 tys. zł w 2011 r., 52,3 tys. zł w 2012 r. oraz 57,4 tys. zł w 2013 r. W roku szkolnym 2014/2015, na realizację treści programowych nauczania języka ukraińskiego dla uczniów szkół podstawowych, zaplanowano od 3 do 8 godzin tygodniowo, natomiast dla uczniów gimnazjum od 1 do 3 godzin tygodniowo.

(dowód: akta kontroli str. 258-259)

15. Wydatki budżetu Miasta, ponoszone z w związku z realizacją innych zadań w zakresie oświaty

15.1 W badanym okresie, w ramach zadania zleconego z zakresu administracji rządowej, Miasto realizowało program „Wyprawka szkolna”, wydatkując na zakup podręczników: w 2011 r. - 32,4 tys. zł (programem objęto 138 uczniów), w 2012 r. – 45,7 tys. zł (230 uczniów), w 2013 r. – 60,6 tys. zł (233 uczniów) oraz w 2014 r. (wg założeń planu) - 81,3 tys. zł (232 uczniów).

Z dochodów własnych wspierano natomiast realizację Narodowego Programu Stypendialnego (pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym oraz stypendia za wyniki w nauce i sporcie). Na pomoc materialną w poszczególnych latach wydatkowano:

- w 2011 r. – 53,8 tys. zł,
- w 2012 r. – 58,3 tys. zł,
- w 2013 r. – 13,9 tys. zł,
- w 2014 r. – 14,8 tys. zł (stan na 30 września).

Przyznawanie uczniom stypendiów odbywało się zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej¹³, a zadanie to bezpośrednio realizował MOPS w Braniewie.

Stypendia za wyniki w nauce i sporcie przyznawane były natomiast przez same szkoły, na podstawie regulaminów opracowanych na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty. Na ten cel wydatkowano:

- w 2011 r. – 19,0 tys. zł,
- w 2012 r. – 11,0 tys. zł,
- w 2013 r. – 7,9 tys. zł,
- w 2014 r. – 10,5 tys. zł (stan na 30 września).

(dowód: akta kontroli str. 260-261)

16. Finansowanie przez Miasto innych zadań oświatowych

16.1 Podległe Miastu szkoły realizowały również zadania oświatowe poza obowiązkową siatką godzin, m.in. z zakresu rozwijania zainteresowań i uzdolnień uczniów oraz wyrównywania szans edukacyjnych, zgodnie z potrzebami określonymi przez dyrektorów szkół w projektach arkuszy organizacyjnych.

W roku szkolnym 2011/2012 było to 105 godzin¹⁴ zajęć, na które uczęszczało 1.408 uczniów, w 2012/2013 – 115 godzin zajęć (dla 1.117 uczniów), a w roku szkolnym 2013/2014 – 97 godzin zajęć (dla 918 uczniów).

W ramach ww. zajęć rozwijano zainteresowania informatyczne, techniczne, przedmiotowe (w ramach kółek przedmiotowych), artystyczne (teatralne), sportowe, turystyczno-krajoznawcze oraz języki obce. W 2013 r. Miasto włączyło się do realizacji ogólnopolskiego projektu szkolenia młodzieży uzdolnionej sportowo w piłce

¹³ Uchwała Rady Miejskiej Braniewa z 27 października 2010 r

¹⁴ W wymiarze tygodniowym.

siatkowej, podpisując stosowne porozumienie z PZPS¹⁵. W ramach tego programu w Gimnazjum nr 2 utworzono tzw. klasy siatkarskie.

(dowód: akta kontroli str. 226-228 i 262-266)

17. Sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem szkół i przedszkoli podległych Miastu oraz wykorzystaniem środków publicznych na oświatę

17.1 Miasto, poprzez Wydział Finansowy Urzędu, na bieżąco kontrolowało podległe placówki w zakresie obowiązkowej sprawozdawczości finansowej. W szczególności, w 2014 r. przeprowadzono 7 kontroli, w tym 3 w zakresie rozliczania dotacji udzielonych w ramach programu „Wyprawka szkolna” oraz 4 dotyczące prawidłowości wydatkowania dotacji dla placówek niepublicznych. Kontrole nie wykazały istotnych nieprawidłowości (w jednym tylko przypadku przedszkole nieprawidłowo zakwalifikowało koszty wywozu odpadów jako zadanie dotowane). Poza ww. kontrolami, w każdym miesiącu dokonywano bieżącej weryfikacji wysokości udzielonej dotacji w stosunku do podstawy obliczeń, tj. liczby wychowanków lub uczniów uczęszczających do poszczególnych placówek.

(dowód: akta kontroli str. 267-277)

17.2 W każdym z lat okresu objętego kontrolą, Miasto weryfikowało przekazywane Ministerstwu Edukacji Narodowej przez szkoły i przedszkola, dane do Systemu Informacji Oświatowej (SIO), w tym przede wszystkim dotyczące naliczenia subwencji oświatowej. W 2011 r. skorygowano liczbę uczniów gimnazjum (kwalifikowanych do wagi przeliczeniowej P 11), gdyż szkoła błędnie podała liczbę uczniów w klasach sportowych. W kolejnych latach nie stwierdzono błędów w zakresie danych SIO.

(dowód: akta kontroli str. 278-301)

17.3 Miasto nie opracowało systemu rozliczania czasu pracy nauczycieli.

(dowód: akta kontroli str. 304)

17.4 W okresie objętym kontrolą, w podległych Miastu placówkach oświatowych zwiększyła się liczba nauczycieli zatrudnionych w trybie mianowania, a przede wszystkim systematycznie wzrastał ich udział w strukturze zatrudnienia nauczycieli ogółem. I tak, w poszczególnych latach objętych kontrolą, liczba zatrudnionych nauczycieli mianowanych wynosiła:

- 2011 r. – 152 nauczycieli (63,1% ogółu zatrudnionych nauczycieli),
- 2012 r. – 155 (73,5%),
- 2013 r. – 153 (73,2%),
- 2014 r. – 157 (76,2%).

(dowód: akta kontroli str. 302-303)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o zapewnienie w budżecie Miasta środków na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wymaganej prawem wysokości.

¹⁵ Polski Związek Piłki Siatkowej.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach na rzecz jego realizacji lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, dnia grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Rafał Dmytrenko
Specjalista k.p.

.....
podpis